



Open Access Repository
www.ssoar.info

Mediation im Jemenkonflikt: regionale Akteure stärken

Kirchschlager, Markus A.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kirchschlager, M. A. (2017). *Mediation im Jemenkonflikt: regionale Akteure stärken*. (GIGA Focus Nahost, 1). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Nahost-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51726-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Markus A. Kirchschrager
Research Fellow
markus.kirchschrager@giga-hamburg.de

GIGA German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

Markus A. Kirchschrager

Mediation im Jemenkonflikt: regionale Akteure stärken

GIGA Focus | Nahost | Nummer 1 | Mai 2017 | ISSN 1862-3611

Nach über zwei Jahren Bürgerkrieg im Jemen und dem Scheitern mehrerer Friedensverhandlungen arbeitet UN Sonderbotschafter Ismail Ould Sheikh Ahmed seit Ende 2016 an einem neuen Friedensplan für den Jemen. Die Erfolgsaussichten von Mediatoren und Mediationsstrategien sind in jeder Region unterschiedlich, weshalb sie auf die spezifischen Kontextbedingungen abgestimmt sein sollten.

- Eine Mediation im Jemen ist komplex, da der Konflikt auf mehreren Ebenen stattfindet. Der übergeordnete Großkonflikt zwischen der Huthi-Saleh-Allianz und der Hadi-Saudi-Koalition stellt eher einen losen Bezugsrahmen für Auseinandersetzungen dar, die zunehmend fragmentierte bewaffnete lokale Kräfte gegeneinander führen.
- Regionale Mediatoren, insbesondere Regionalorganisationen und die Staatsoberhäupter der kleinen Golfmonarchien wie Kuwait und Oman, waren in der Vergangenheit im Jemen am erfolgreichsten; sie werden als legitime Mediatoren wahrgenommen und verfügen sowohl über die Autorität als auch die kulturelle Sensibilität, um der Komplexität des Jemenkonfliktes gerecht werden zu können.
- Im Jemen haben Mediationsstrategien mit stärkerer Einflussnahme und klaren Auflagen die größten Erfolgsaussichten. Eine aktive Prozessgestaltung, die Einbringung inhaltlicher Lösungsvorschläge und die Schaffung von Anreizen bzw. die Androhung von Sanktionen führten hier in der Vergangenheit überdurchschnittlich häufig zu Abkommen zwischen den Konfliktparteien.

Fazit

Im Jemen sollten Friedensinitiativen regionaler Akteure Vorrang haben und von der internationalen Gemeinschaft unterstützt werden. Die Vereinten Nationen sind jedoch unverzichtbar und stärken die Autorität regionaler Mediatoren. Direktive Mediationsstrategien sowie ein sequenziertes Konfliktlösungsverfahren, beginnend mit einer Mediation zwischen den Eliten, gefolgt von einem inklusiven nationalen Dialog, begleitet von lokalen und/oder traditionellen Mediationsverfahren, erscheinen als beste Möglichkeit, um der Komplexität des Jemenkonfliktes gerecht zu werden und Wege zu dessen Lösung aufzuzeigen.

Ein alter Konflikt – erneut entfacht

Die konfliktreiche Geschichte des Jemen ist seit jeher von einer komplexen Dynamik rivalisierender Machtzentren geprägt. Bis zum Jahr 1990 bestand der heutige Jemen aus zwei Staaten. Aus dem haschemitischen Königreich Nordjemen mit der Hauptstadt Sana'a ging in den 1960er Jahren infolge der republikanischen Revolution und dem anschließenden Bürgerkrieg die Arabische Republik Jemen hervor. Im Süden mit dem kulturellen und politischen Zentrum Aden entstand im Jahr 1967 nach dem Befreiungskampf von der britischen Kolonialherrschaft die sozialistisch geprägte Demokratische Volksrepublik Jemen. Schon mit der Gründung beider Staaten entwickelten sich Konflikte, die wiederholt zu militärischen Konfrontationen, aber auch zur gegenseitigen Einmischung in innere Angelegenheiten führten, beispielsweise durch die Unterstützung von Oppositionsparteien oder militanten Gruppierungen.

Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes kam es zwischen den jemenitischen Staaten zu einer Annäherung. Da beide kurz vor dem finanziellen Bankrott standen, schienen die ökonomischen Anreize groß genug, um mithilfe internationaler Unterstützung im Jahr 1990 eine hastige Vereinigung beider Länder zu vollziehen. Die innere Spaltung des Landes konnte jedoch nie vollständig überwunden werden. Der politische Entscheidungsprozess wurde weitgehend von nordjemenitischen Fraktionen und Parteien dominiert, was auch auf die größere Einwohneranzahl zurückzuführen ist. Nordjemen hat mehr als doppelt so viele Einwohner wie Südjemen. Nach vier Jahren versuchte der Süden des Landes sich mit gewaltsamen Mitteln vom Norden abzuspalten. Dieser Abspaltungsversuch mündete in einen Bürgerkrieg, der schließlich von der militärischen Übermacht des Nordens entschieden wurde.

Schon vor dem gegenwärtigen Konflikt war Jemen das ärmste Land des Nahen Ostens und weltweit eines der Länder mit größter Nahrungsmittelknappheit. Der letzte Präsident des Jemen, Ali Abdullah Saleh, war bereits ab 1978 Präsident der Arabischen Republik Jemen. Die über dreißig Jahre seiner Herrschaft waren von einem zunehmend autokratischen Führungsstil und schlechter Regierungsführung geprägt. Die Staatsgewalt erreichte unter seiner Herrschaft nie die vollständige Kontrolle über das gesamte Territorium des Jemen. Um sich die Macht dennoch zu sichern, installierte er mithilfe seiner Partei General People's Kongress (GPC) und seines persönlichen Netzwerkes aus Militärkadern und Stammesführern ein zentralisiertes klientelistisches Staatssystem. Die Folgen waren eine unterentwickelte und strukturschwache Volkswirtschaft mit einem mangelhaften Gesundheits- und Wohlfahrtssystem, was für die Hälfte der knapp 27 Mio. Einwohner des Jemen ein Leben unterhalb der Armutsgrenze bedeutete (Salisbury 2016; Laub 2015: 1-3; Zyck 2014: 2-3)

Eine weitere ausschlaggebende politische Kraft im Jemen ist die Islah, die bedeutendste sunnitisch-islamistische Partei des Jemen. GPC und Islah formten bis zum Jahr 2001 eine Koalition. Beide verfügten jeweils über großen Einfluss auf wichtige Teile der jemenitischen Streitkräfte. Zusammen besaßen sie ausreichend militärische Kapazitäten, um das Land zu beherrschen. Die seitdem wechselhafte Beziehung der beiden Netzwerke verschlechterte sich jedoch sukzessive. Als im Jahr 2011 die Aufstände in den arabischen Nachbarländern ausbrachen, begannen auch verschiedenste Teile und Gruppierungen der jemenitischen Bevölkerung, öffentlich für die Verbesserung ihrer Lebensumstände zu protestieren. Islah machte

sich den öffentlichen Unmut zu Nutze und stellte sich endgültig gegen den ehemaligen Koalitionspartner Saleh. Die gewaltsame Konfrontation der politischen Schwergewichte eskalierte zunehmend und sorgte gleichzeitig in anderen Landesteilen für ein Machtvakuum. Vor allem im Süden des Jemen gelang al-Qaida auf der arabischen Halbinsel (AQAP), der lokalen Gliederung des transnationalen Terrornetzwerkes, ein schneller Vormarsch, was sowohl regional als auch international Besorgnis weckte (Salisbury 2016: 13-14).

Um einen weiteren Zerfall des Landes zu verhindern, versuchte der Golfkooperationsrat (GKR) den Konflikt durch eine Mediation auf der staatlichen Führungsebene zu schlichten. Die maßgeblich von Saudi-Arabien vorangetriebene Initiative erhielt Unterstützung von den USA und der EU sowie ein Mandat der Vereinten Nationen (UN). Neben einem sofortigen Waffenstillstand wurde ein detaillierter Plan für eine Übergangsphase zu einem endgültigen Friedensabkommen ausgearbeitet, der an zentraler Stelle einen partizipativen Implementierungsmechanismus verankerte. Auf internationalen Druck hin stimmte Präsident Saleh der Übergangsvereinbarung Ende November 2011 schließlich zu und ging nach Saudi-Arabien ins Exil. Der bisherige Vizepräsident, Abd Rabbu Mansour Hadi, bildete eine Übergangsregierung, die zu gleichen Teilen aus Mitgliedern des GPC und Vertretern der Opposition, darunter Islah, bestand. Der Implementierungsmechanismus sah eine sogenannte National Dialogue Conference (NDC) vor, die unter der Ägide der UN zwischen März 2013 und Januar 2014 in Sana'a stattfand und deren Hauptaufgabe die Erarbeitung einer neuen Verfassung war. Die NDC scheiterte letztlich, weil sie zunehmend als Scheinveranstaltung wahrgenommen wurde, welche weder die Machtkämpfe, noch Misswirtschaft und Korruption der alten Eliten eindämmen konnte. Zudem waren wichtige politische Akteure entweder nicht ausreichend oder gar nicht repräsentiert. Dies betraf den jemenitischen Süden, insbesondere die secessionistische Bewegung Hirak, was deren Bestrebungen für eine Abspaltung verstärkte, und die politisch-militärische Bewegung der Huthis aus dem Norden des Jemen, deren Ausschluss auf den Einfluss von Saudi-Arabien zurückgeht und den Grundstein für die nachfolgende Eskalation im Jemen gelegt hat (Heibach 2017:1; Salisbury 2016: 17; Chatham House 2015: 5).

Als die Versorgungslage der Bevölkerung immer prekärer wurde, formierte sich in den nachfolgenden Monaten Widerstand. Insbesondere die Huthis, die zwischen den Jahren 2004 und 2010 bereits sechs kriegsähnliche Auseinandersetzungen mit dem Saleh-Regime geführt hatten, nahmen den bewaffneten Widerstand erneut auf und trieben die territoriale Ausweitung ihres Einflussgebietes voran. Die Huthis sind mehrheitlich Zaiditen. Da diese zu den Schiiten zählen, gerieten sie von Beginn des Aufstands an in den Verdacht, Unterstützung aus Iran zu erhalten. Im Zuge des Konfliktes bekam die Bewegung jedoch Zulauf von unterschiedlichster Seite. Sie schuf eine fragile Allianz aus aktiven Unterstützern und passiven Sympathisanten, deren gemeinsames Ziel die Entmachtung der alten Elite um den Übergangspräsidenten Hadi und der Islah war. Dieses Ziel deckte sich mit dem des ehemaligen Präsidenten Saleh. Er machte sich sein starkes Netzwerk zu Nutze, insbesondere seinen Einfluss auf große Teile der gut ausgerüsteten Republikanischen Garde, und formte mit seinen ehemaligen Gegnern, den Huthis, eine Allianz. Ende September 2014 gelang es der Huthi-Saleh-Allianz, Teile der Hauptstadt Sana'a zu erobern und mehrere staatliche Behörden und Ministerien zu besetzen und zu halten. Eine hierauf einsetzende weitere UN-Mediation verlief im Sande. Hadis Versuch,

den Einfluss der Huthis durch eine konstitutionelle territoriale Neuordnung des Jemen zu beschneiden, scheiterte am Widerstand der Huthis, die stattdessen mit dem Auf- und Ausbau eigener Regierungs- und Sicherheitsinstitutionen begannen. Präsident Hadi floh schließlich in die südliche Stadt Aden, erklärte sie zur Übergangshauptstadt und bat die benachbarten GKR-Staaten formell um militärische Unterstützung. Als auch Aden kurz vor der Eroberung stand, verließ Hadi das Land. Eine Staatenkoalition unter der Führung von Saudi-Arabien begann am 26. März 2015 mit Luftschlägen gegen militärische Stellungen und Einrichtungen der Huthi-Saleh-Allianz. Insbesondere Saudi-Arabien nimmt die Machtergreifung der Huthis als Staatsstreich wahr, der von Iran aktiv unterstützt wurde, und sieht darin eine konkrete Bedrohung seiner nationalen Sicherheit (vgl. dazu Heibach 2017).

Die Intervention leitete den Rückzug der Huthi-Saleh-Allianz aus dem Süden ein; in vielen Regionen ist ihr Einfluss jedoch ungebrochen. Nach über einem Jahr gewaltsamen Bürgerkrieges lässt sich eine zunehmende Verrohung und eine weitgehende Fragmentierung der Konfliktparteien feststellen. Methoden irregulärer oder asymmetrischer Kriegsführung auf der einen Seite sowie die Bereitschaft, hohe Kollateralschäden in Kauf zu nehmen auf der anderen Seite, treiben die Anzahl militärischer, vor allem aber auch ziviler Opfer in die Höhe. Während Beobachter meist von zwei Lagern sprechen, zum einen der Huthi-Saleh-Allianz und zum anderen der Hadi-Islah-Koalition, ist eine eindeutige Zuordnung der mittlerweile zahlreichen gegen- und miteinander kämpfenden Splittergruppen, Armeeeinheiten, Milizen, Bürgerwehren oder Stämme kaum mehr möglich. Die Konfliktparteien lassen sich nur noch als diffuse, regionale und stetig wechselnde Bündnisse beschreiben, deren kleinster gemeinsamer Nenner lediglich ein gemeinsames Feindbild darstellt. Je nachdem welche lokalen Machtverhältnisse, Einflüsse und Loyalitäten herrschen, gehen diese fragilen Bündnisse größtenteils entweder gegen die Huthi-Allianz oder gegen die Hadi-Koalition vor. Oftmals verteidigen paramilitärische Gruppen aber auch nur ihre Heimat oder verfolgen ganz eigene Ziele, wie beispielsweise die separatistischen Gruppen im Süden oder AQAP und IS. So entstand bereits eine Vielzahl von kleinen Konflikten um die lokale Vorherrschaft (Baron 2016a, 2016b; Salisbury 2016: 26-27; 2015). AQAP und IS zählen zu den Gewinnern der chaotischen Lage im Jemen (Heibach 2017: 4). Beide Gruppen konnten ihren Einfluss ausweiten, weil es ihnen gelingt, lokal begrenzte Regierungsstrukturen zu schaffen und die Bevölkerung mit grundlegenden Gütern sowie Sozial- und Gesundheitsleistungen zu versorgen.

Der dritte und bis jetzt letzte Mediationsversuch unter der Ägide des UN-Sondergesandten Ismail Ould Cheikh Ahmed fand zwischen April und August 2016 in Kuwait statt und wurde sowohl von internationalen Diplomaten als auch Vertretern des Golfkooperationsrates und dem Emir Kuwaits persönlich unterstützt. Der Zeitpunkt schien gut, da die Hauptakteure des Konfliktes kaum noch militärische Erfolge erzielen konnten. Zudem stand die Kriegsführung Saudi-Arabiens aufgrund der hohen Anzahl ziviler Todesopfer vermehrt in der Kritik der internationalen Öffentlichkeit. Auch wenn in einigen Bereichen Übereinkommen zustande kamen, scheiterte die Mediation nach drei Monaten schließlich an der Uneinigkeit über die zeitliche Reihenfolge der Deeskalationsschritte (Baron 2016c).

Diplomatie im Jemen: Erfolg unterschiedlicher Mediatortypen und Mediationsstrategien

Ismail Ould Cheikh Ahmed verkündete Anfang August 2016 eine einmonatige Verhandlungspause. Seitdem eskalierten die Kämpfe im Jemen erneut. Neben dem jüngsten Vermittlungsversuch des US-Außenministers Kerry im Oktober 2016 bemüht sich Ahmed seit Beginn des Jahres 2017 um einen neuen Anlauf für Friedensverhandlungen. Dabei werden sowohl die Mediatoren als auch die Mediationsstrategien von entscheidender Bedeutung sein. Eine kurze quantitative Analyse bisheriger Mediationsereignisse im Jemen liefert erste Anhaltspunkte für die Erfolgsaussichten verschiedener Mediatoren und Mediationsstrategien. Zwar geht eine quantitative Analyse immer mit Komplexitätsreduktionen und Kategorisierungen einher, ermöglicht damit jedoch eine vorsichtige Generalisierung einer größeren Anzahl von Fällen. Mediation soll hier als Prozess zur Konfliktbearbeitung verstanden werden, bei dem die Kontrahenten die Hilfe einer Person, einer Gruppe, eines Staates oder einer Organisation in Anspruch nehmen, um ihren Konflikt beizulegen oder Differenzen zu überwinden, ohne dabei physische Gewalt anzuwenden oder Gerichte zu bemühen (Bercovitch et al. 1991: 8).

Die International Conflict Management (ICM) Datenbank des Bercovitch Data Centre for Conflict, Mediation and Peace-Building, eine der am häufigsten genutzten Datenbanken in der quantitativen Mediationsforschung, verzeichnet im Jemen 64 Mediationsvorgänge zwischen 1962 und 1994. Ein Mediationsvorgang ist hier durch die Kontinuität von Akteuren und Gegenständen in einem abgrenzbaren Zeitraum definiert und mündet in ein konkretes Ergebnis (Houston 2000: 11). Als erfolgreich gilt eine Mediation dann, wenn ein Waffenstillstand sowie ein partielles oder vollständiges Abkommen zwischen den Konfliktparteien geschlossen worden ist. Alle Fälle der ICM-Datenbank betreffen internationale Konflikte oder innerstaatliche Konflikte mit internationalen Auswirkungen bzw. Beteiligungen (Houston 2000: 8). Sie sind auf der Track I-Ebene verortet, also der Ebene der Führungspersönlichkeiten und beinhalten mindestens eine Regierung als Konfliktpartei.

Zwar waren die Zusammensetzung der Konfliktparteien, die Konfliktgegenstände oder -ursachen der Mediationsereignisse im Jemen jeweils unterschiedlich und in den konkreten historischen Kontext eingebunden. Dennoch wird die Grundannahme getroffen, dass für Frieden und Konflikt maßgebliche kulturelle, gesellschaftliche und normative Rahmenbedingungen über mehrere Dekaden hinweg vergleichbar sind und eine historisch-kulturelle Pfadabhängigkeit existiert. Im Jemen wird diese Prämisse besonders deutlich, wenn man sich von der zentralstaatlichen auf die Ebene der Regionen und Provinzen begibt. Aufgrund der wechselhaften Geschichte des Jemen verbinden die meisten Jemeniten ihre Identität mit der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Provinz oder sogar einer Bevölkerungsgruppe innerhalb einer Provinz. Die Ursachen sämtlicher Konflikte im Jemen in den letzten Jahrzehnten können als Auseinandersetzungen um Autonomie, Machtverteilung und Teilhabe im Zentralstaat oder die gerechte Verteilung von Bodenschätzen zwischen verschiedenen Provinzen und Bevölkerungsgruppen in wechselnden Konfigurationen gesehen werden. Interessanterweise spielte dabei die religiöse oder konfessionelle Zugehörigkeit bis in die 1980er Jahre kaum eine Rolle (Salisbury 2016: 23).

Effiziente Mediatoren im Jemen: regionale Initiativen stärken

In der quantitativen Mediationsforschung zu internationalen Konflikten werden verschiedene Kategorien von Mediatoren unterschieden, je nach organisatorischem oder institutionellem Hintergrund. Mediatoren zeichnen sich nicht nur durch ihre persönlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten aus. Es wird davon ausgegangen, dass ihre Autorität und ihr Einfluss auch maßgeblich von der Organisation oder des Staates abhängen, den sie vertreten. Die ICM-Datenbank differenziert daher zwischen Privatpersonen, staatlichen Organisationen und Repräsentanten bzw. Führungspersonen von Regionalorganisationen und internationalen Organisationen oder von kleinen und großen Staaten. Als Regionalorganisationen sind im Jemen die Arabische Liga und der Golfkooperationsrat aktiv. Als Internationale Organisationen agieren im Jemen die Vereinten Nationen und ihre Untergliederungen.

Fast ein Viertel aller Mediationserfolge im Jemen geht auf Regionalorganisationen zurück, das ist fast doppelt so viel wie im internationalen Vergleich. Regionalorganisationen waren im Jemen nicht nur besonders aktiv, sie sind dort auch überdurchschnittlich oft erfolgreich gewesen. Während im internationalen Vergleich knapp 43 Prozent der von Regionalorganisationen durchgeführten Mediationen Erfolg hatten, waren es im Jemen immerhin 56 Prozent. Bei internationalen Organisationen verhält es sich genau umgekehrt. Nur knapp zehn Prozent aller Mediationserfolge im Jemen gehen auf internationale Organisationen zurück, während im internationalen Vergleich rund ein Viertel aller erfolgreichen Mediationen auf ihr Konto geht. Auch im direkten Vergleich sind ihre Mediationsversuche im Jemen weniger erfolgreich. Nur zwei von sieben Mediationen internationaler Organisationen waren im Jemen von Erfolg gekrönt, während weltweit rund 44 Prozent aller Fälle erfolgreich verliefen. Fast die Hälfte aller Mediationsprozesse im Jemen wurde von kleinen Staaten durchgeführt und das mit vergleichsweise beachtlichem Erfolg. In nahezu der Hälfte ihrer Einsätze konnte ein Abkommen erzielt werden. Besonders erfolgreich waren dabei staatliche Führungspersonlichkeiten. In diesem Ergebnis spiegelt sich vor allem das Engagement der Herrscher aus den kleinen Golfstaaten wieder, die in den zurückliegenden Konflikten im Jemen stets zu vermitteln versuchten.

Neben dem institutionellen Hintergrund des Mediators können auch seine Legitimität sowie sein Verständnis für die kulturellen und historischen Besonderheiten einer Region von Bedeutung für einen Mediationserfolg sein. Mediatoren, die aus der gleichen Region stammen, können ein größeres Maß an Gemeinsamkeiten mit den Konfliktparteien einbringen. Während die Kenntnis und Sensibilität für kulturelle Charakteristika von Vorteil sein kann, erhöht die geographische Nähe nicht zwangsläufig die Legitimität eines Mediators. Im Jemen wurden über drei Viertel aller Mediationsprozesse von Mediatoren aus der Region durchgeführt. Auch wenn nur jeder dritte ihrer Schlichtungsversuche erfolgreich war, gehen mehr als 80 Prozent aller erfolgreichen Mediationen auf ihr Konto. Außerregionale Mediatoren hingegen konnten nur ein Viertel ihrer Einsätze erfolgreich abschließen.

Die Mediation des Golfkooperationsrates im Jahr 2011 beendete den damaligen Machtkampf im Jemen und setzte den Grundstein für den nachfolgenden Transformationsprozess unter UN-Ägide. Ungeachtet der späteren Entwicklungen war damit zunächst ein Erfolg erzielt worden. Er reiht sich in das Ergebnis der Analyse ein und unterstreicht einmal mehr das Potenzial von regionalen Mediatoren bzw.

Regionalorganisationen im Jemen. Dennoch geht das Scheitern des Transformationsprozesses auch auf die GKR-Mediation zurück. Zum einen ermöglichte sie den Fortbestand der alten Elite, die ihren Machtkampf im Verborgenen weiterführen konnte, und zum anderen wurde mit der Absetzung Salehs ein neuer militanter Akteur installiert, der seine militärischen Kapazitäten mobilisierte, um im Jemen neue Machtverhältnisse zu schaffen bzw. die alten wiederherzustellen. Beide Entwicklungen waren zum Zeitpunkt der Mediation absehbar und sollten mithilfe der NDC verhindert werden. Auch wenn diese letztlich erfolglos blieb, kann zumindest die Verknüpfung eines Mediationsprozesses auf der Ebene der Elite mit einem breiteren inklusiven Dialog aller Interessengruppen als vorbildlich bezeichnet werden.

Auch wenn es dem GKR als Mediator mit Hilfe der internationalen Unterstützer gelang, die Konfliktparteien auf einen Transformationsprozess zu verpflichten, ist er mit dessen Scheitern ebenso verknüpft wie die UN. Deshalb stellt sich die Frage, ob die Verhandlungsmacht dieser Konfiguration noch einmal genutzt werden kann. Zudem wird der GKR stark von Saudi-Arabien beeinflusst, das wiederum selbst Konfliktpartei ist. Zwar muss ein erfolgreicher Mediator nicht immer unparteiisch sein. Instrumentalisiert Saudi-Arabien jedoch den GKR als Forum zur Durchsetzung seiner eigenen Interessen, scheint die Regionalorganisation als legitimer Mediator kaum geeignet. In der Vergangenheit des Jemen waren insbesondere die kleinen Nachbarstaaten aus der Region vergleichsweise erfolgreiche Mediatoren. Kuwait, offiziell auch Teil der Koalition aber nicht in die Kampfhandlungen involviert, hat während des letzten Mediationsprozesses Mitte des Jahres 2016 bereits seine Qualitäten als Gastgeber und Co-Mediator für Friedensgespräche demonstriert. Zwar kam keine endgültige Einigung zustande, doch konnten bereits zahlreiche Kompromisse erzielt werden. Das über weite Strecken konstruktive Gesprächsklima wurde von allen Seiten bestätigt. Bis auf Oman sind alle Golfstaaten Teil der saudischen Interventionskoalition. Oman pflegt zudem gute Beziehungen zu allen Konfliktparteien sowie zu Iran und ist damit als Mediator für den Jemenkonflikt prädestiniert. In der Vergangenheit hat Oman bereits mehrfach kleinere Konflikte zwischen Hadi und Aufständischen geschlichtet und könnte somit in einem groß angelegten Friedensprozess eine zentrale Rolle einnehmen. Auch wenn regionale Mediatoren noch stärker in die Konfliktlösung im Jemen eingebunden werden sollten, bleiben die Vereinten Nationen sowohl als völkerrechtlich legitimer und legaler Mandatsgeber als auch hinsichtlich der verfügbaren Ressourcen und Expertise unverzichtbar. Der UN-Sonderbotschafter und Chefmediator Ismail Ould Cheikh Ahmed ist gebürtiger Mauretanier. Obwohl er die Vereinten Nationen vertritt, wird er von den Konfliktparteien auch als regionaler Mediator angesehen und genießt hohes Ansehen und Vertrauen (Baron 2016b). Die aussichtsreichste Konfiguration scheint daher eine Co-Mediation von Oman und UN mit der Unterstützung von USA und EU. So könnte das Höchstmaß an Legitimation und Verhandlungsmacht genutzt werden, das die interessierte internationale Gemeinschaft gegenwärtig aufbringen kann.

Effiziente Mediationsstrategien im Jemen: mehr Mut zur Einmischung!

Mediatoren greifen auf eine Vielzahl von Strategien und Methoden zurück, um die Konfliktparteien zu einer Einigung zu bewegen. In der quantitativen Mediationsforschung hat sich eine dreistufige Klassifizierung etabliert, die nach Ausmaß der

Intervention unterscheidet. Das zentrale Kriterium zur Typologisierung der Mediationsstrategien ist der Grad der Kontrolle des Mediators über die Inhalte und den Prozess selbst.

Die leichteste Interventionsform ist die *assistierende* Mediationsstrategie. Hier fungiert der Mediator lediglich als Berater und Sprachrohr für die Konfliktparteien und nimmt keinen Einfluss auf die Prozessgestaltung oder die Mediationsinhalte. Wendet ein Mediator *prozessorientierte* Strategien an, strukturiert er maßgeblich den Ablauf einer Mediation. Er bestimmt die Rahmenbedingungen wie Ort und Zeit oder entscheidet über die Agenda und die Inklusion oder Exklusion verschiedener Gruppen. Nimmt ein Mediator auch inhaltlich Einfluss durch eigene Vorschläge oder versucht er, die Konfliktparteien durch Anreize oder Sanktionen zum Einlenken zu bewegen, spricht man von *direktiver* Mediationsstrategie (Bercovitch et al. 1991: 15-16).

Obwohl im Jemen assistierende Mediationsstrategien in über 70 Prozent der Mediationsereignisse angewendet wurden, haben diese im Vergleich zu prozessorientierten und direktiven Strategien deutlich geringere Erfolgsaussichten. Nur etwa ein Viertel aller assistierenden Mediationen war im Jemen erfolgreich, während jede zweite prozessorientierte und sogar 60 Prozent aller direktiven Mediationen ein Abkommen zwischen den Konfliktparteien erzielten. Im internationalen Vergleich führen assistierende Strategien wesentlich öfter zu einem positiven Ergebnis und direktive Strategien sind mit deutlich geringeren Erfolgsaussichten behaftet. Die beiden Mediationsstrategien mit größerer Einflussnahme waren im Jemen jedoch doppelt so erfolgreich wie assistierende, was sich sogar als statistisch signifikante Korrelation in den Daten widerspiegelt.

Der Erfolg einer direktiven Strategie lässt sich auch an der GKR-Mediation im Jahr 2011 illustrieren. Der Golfkooperationsrat arbeitete einen konkreten Vorschlag für die Lösung der Krise im Jemen aus und versuchte den damaligen Präsidenten Saleh zum Rücktritt zu bewegen, indem ihm Immunität angeboten wurde. Doch erst als Salehs Situation immer auswegloser erschien und sowohl die USA als auch die EU drohten, seine privaten Vermögenswerte einzufrieren, trat er schließlich zurück.

In der gegenwärtigen Situation hingegen ist es deutlich schwieriger, Druck auf die Konfliktparteien auszuüben. Die Huthi-Saleh-Allianz ist bereits mit UN-Sanktionen belegt. Diese schädigen aber weniger die Allianz, sondern verschlimmern vielmehr die humanitäre Lage für die gesamte Bevölkerung des Jemen. Eine Ausweitung ist daher äußerst unwahrscheinlich und kontraproduktiv. Selbst die von Saudi-Arabien geführte militärische Intervention konnte die Huthi-Saleh-Allianz bis jetzt nicht entscheidend zurückdrängen. Die ultimative Maßnahme der Sanktionen blieb also weitgehend wirkungslos. Die Huthis befinden sich daher in einer starken Verhandlungsposition und werden einer politischen Lösung nur zustimmen, wenn ihnen genügend Einfluss in einem zukünftigen jemenitischen Staat gewährt wird. Ihre Verhandlungsstärke ist auch im letzten Mediationsversuch vom Sommer 2016 sichtbar geworden, als sie darauf bestanden, mit ihrer Entwaffnung und ihrem Rückzug nicht eher zu beginnen, bevor eine Einheitsregierung gebildet wurde. Solange die international anerkannte Regierung unter Präsident Hadi finanzielle und militärische Unterstützung von Saudi-Arabien erhält, kann sie auf Maximalforderungen wie der vollständigen Implementierung der UN-Sicherheitsratsresolution 2216 bestehen, was eine Einigung unrealistisch macht. Saudi-Arabien wiederum ist als wichtiger Partner vieler regionaler und internationaler Akteure substanziell schwer unter Druck zu setzen.

Eines der verbliebenen Mittel, um Druck auf die Konfliktparteien auszuüben, war eine Fristsetzung. Das nahende Ende einer Mediation erhöht oft deren Kompromissbereitschaft, vor allem wenn die Alternative die Fortsetzung eines tödlichen Konfliktes ist. Als die Gespräche im Sommer 2016 ins Stocken geraten waren, setzte der Emir Kuwaits als Gastgeber eine Frist für die Ausrichtung des Mediationsprozesses. Eine Einigung blieb trotzdem aus.

Da direktive Mediationsstrategien im Jemen bisher dennoch die größte Erfolgsquote aufweisen, kann in der gegenwärtigen Situation vor allem auf Anreize gesetzt werden. Für Saudi-Arabien besteht der größte Anreiz für eine friedliche Lösung im gesichtswahrenden Rückzug aus dem Jemen und dem Ende der Bedrohung an seiner Südgrenze. Für alle Binnenakteure des Jemen stellt den größten Anreiz für die Beendigung der Kampfhandlungen eine klare Perspektive für den Wiederaufbau des Landes dar. Vor allem die Huthis könnten zu Zugeständnissen bereit sein, wenn ein nachhaltiges Staatssystem aus guter Regierungsführung und fairer Teilhabe mit der entsprechenden finanziellen und technischen Unterstützung internationaler Akteure in Aussicht gestellt würde.

Die Frage der Inklusion oder Exklusion verschiedener Konfliktparteien soll hier nur am Rande als Teil der Mediationsstrategie behandelt werden. Im Fall der Anti-Huthi-Saleh-Kräfte ist sie jedoch von besonderer Bedeutung, denn zum einen nahm Saudi-Arabien nicht als offizielle Partei, sondern nur als Beobachter oder Berater an den Verhandlungen teil. Saudi-Arabien hat jedoch ein vitales Interesse daran, seine Südflanke nachhaltig zu befrieden und die als iranische Stellvertreter wahrgenommenen Huthis zu entmilitarisieren. Um aber überhaupt ein Einlenken der Hadi-Saudi-Koalition verhandeln zu können, müsste Saudi-Arabien dem Mediationsprozess formell beitreten. Das wäre jedoch das Eingeständnis, bereits Partei des innerjemenitischen Konfliktes zu sein, statt „lediglich“ intervenierender Unterstützer von außen. Zum anderen ist fraglich, ob Hadi und die offiziell anerkannte Regierung überhaupt als repräsentativ gelten können. Zahlreiche bewaffnete Fraktionen, unter anderem aus dem Süden des Jemen, sind zwar eine Zweckgemeinschaft mit Hadi eingegangen, um die Huthi-Saleh-Allianz zurückzudrängen; viele kämpfen aber auch für individuelle Ziele oder mittlerweile zudem gegen (pro)saudische Kräfte. Viele sehen die Regierung und Hadi schon lange nicht mehr als ihre legitime Vertretung an. Selbst die Huthi-Saleh-Allianz ist jedoch nicht homogen, so dass es generell fraglich ist, ob die politischen Führer ihre Anhänger oder Unterstützergruppen im Fall eines Friedensabkommens kontrollieren können (Salisbury 2016: 31-32; Longley Alley 2016). Ist das nicht der Fall, könnten zahlreiche lokale Konflikte aufbrechen, sobald der übergeordnete Großkonflikt geregelt ist. Auf der anderen Seite würde eine Inklusion aller Interessengruppen in einen einzigen Mediationsprozess kaum zu einer Einigung führen und von den großen Konfliktparteien mit aller Wahrscheinlichkeit auch nicht toleriert werden. Eine Lösung der lokalen Konflikte ist ohne Klärung der grundsätzlichen Machtfrage nicht möglich. Ein mehrstufiges Verfahren auf unterschiedlichen Ebenen scheint daher die aussichtsreichste Vorgehensweise zu sein.

Ein mehrstufiges Verfahren zur Lösung des Jemenkonfliktes

Ähnlich wie bereits im Jahr 2011 müsste zunächst ein Waffenstillstand zwischen den Hauptakteuren vereinbart werden, der die intervenierenden externen Kräfte einschließt und mit einem grundlegenden, inklusiven und kohärenten Fahrplan für eine politische Transformation des Jemen verbunden ist. Saleh wird ein Abkommen höchstwahrscheinlich torpedieren, wenn er nicht in den Mediationsprozess involviert ist und seine Machtansprüche geltend machen kann. Der Fahrplan muss ein Procedere zur Bildung einer Übergangsregierung enthalten, die so wenig alte Eliten wie nötig und so viele Bevölkerungsgruppen wie möglich repräsentiert. Außerdem ist eine Übergangsregelung zur Herstellung von landesweiter Sicherheit und die Entmilitarisierung oder Integration bewaffneter Gruppen in einen staatlichen Sicherheitsapparat die Voraussetzung für jeglichen nachfolgenden Friedensprozess. Entscheidend für eine politische Lösung des Konfliktes wird die Ausgestaltung der zukünftigen Regeln zur Machtverteilung innerhalb der Regierung und des Militärs sowie die generelle Struktur und der Aufbau des Staates sein. Der jüngste Friedensplan, der Ende Oktober 2016 von Ismail Ould Cheikh Ahmed präsentiert wurde, beinhaltet viele dieser Elemente. Er sieht die Bildung von regionalen Militär- und Sicherheitskomitees vor, die zunächst das Einstellen der Kampfhandlungen und den schrittweisen Rückzug der Huthi-Saleh-Allianz aus den Städten Sana'a, Hodeida und Taiz kontrollieren und anschließend landesweit für Sicherheit und Ordnung sorgen sollen. Aufbauend auf den Resultaten der vergangenen Friedensverhandlungen soll anschließend eine neue Übergangsregierung den Transformationsprozess und den politischen Dialog leiten (Ahmed 2016).

Die Mediation zwischen den Hauptakteuren auf der Ebene der Führungselite ist notwendig, kann aber nur ein erster Schritt zur Friedensschaffung sein. Die Implementierung eines Friedensabkommens erfordert die Klärung und Verhandlung zahlreicher Detailfragen. Auch wenn ein nationaler Dialogprozess bereits gescheitert ist, bleibt kaum eine Alternative zu diesem Format, um allen Interessengruppen im Jemen gerecht zu werden. Um ein Scheitern wie im Jahr 2014 zu vermeiden, muss allen Stimmen tatsächliche Gestaltungsmacht zugesprochen werden – auch den Fraktionen aus dem Süden, die eine Abspaltung bevorzugen. Die Frage einer Teilung des Jemen sollte ergebnisoffen verhandelt werden, wenn sie als eine echte Alternative für eine versöhnliche Zukunft eingeschätzt wird.

Parallel zu den Friedensgesprächen auf hoher Ebene sollten lokale Friedensprozesse unterstützt werden, die auf traditionellen und kulturell verankerten Methoden der Konfliktlösung aufbauen. Damit ließe sich lokale Regierungsführung stärken, was einen endgültigen Kollaps von Institutionen und Wirtschaft im Jemen verhindern könnte. In der Vergangenheit führte beispielsweise Mediation durch Stammesführer mehrfach zu einem landesweiten Gefangenenaustausch. Bevor die Aushandlung eines umfassenden Friedensabkommens gelingt, könnte somit durch lokale Konfliktbearbeitung für viele Jemeniten eine spürbare Verbesserung der Lebenssituation eintreten.

Legitimität und Zuspruch eines zukünftigen Transformationsprozesses hängen maßgeblich von zwei Faktoren ab. Zum einen muss der nationale Dialog tatsächlichen Einfluss auf die Staats- und Regierungsbildung haben. Zum anderen muss es der Übergangsregierung gelingen, transparent und verantwortlich zu handeln, einen Kompromiss zwischen Autonomie und Einbettung der Provinzen zu finden

und für eine spürbare Verbesserung der Lebensbedingungen aller Jemeniten zu sorgen. Insbesondere der letzte Punkt wird besonders vom Engagement der internationalen Gemeinschaft abhängig sein. Sie kann den Transformationsprozess mit technischem und finanziellem Beistand zu einer echten Perspektive für alle Bevölkerungsgruppen im Jemen gestalten.

Literatur

- Ahmed, Ismail Ould Cheikh (2016), *Security Council Briefing on the Situation in the Middle East*, UN Department of Political Affairs, 31. Oktober 2016, www.un.org/undpa/en/speeches-statements/31102016/Middle-East (08. Dezember 2016).
- Baron, Adam (2016a), *Time to Grapple with Yemen's New Reality*, ECFR, www.ecfr.eu/article/commentary_time_to_grapple_with_yemens_new_reality7136 (01. November 2016).
- Baron, Adam (2016b), *The Kuwait Talks: Yemen's Last Chance for Peace?*, ECFR, www.ecfr.eu/article/commentary_the_kuwait_talks_yemens_last_chance_for_peace_7023 (01. November 2016).
- Baron, Adam (2016c), *While Kuwait Peace Talks Smoulder, Yemen Burns*, ECFR, www.ecfr.eu/article/commentary_while_kuwait_peace_talks_smoulder_yemen_burns (01. November 2016).
- Bercovitch, Jacob, Anagnoson, J. Theodore und Donette L. Wille (1991), Some Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in International Relations, *Journal of Peace Research*, 28, 1, 7–17.
- Heibach, Jens (2017, im Erscheinen) *Saudi-Arabiens Krieg im Jemen: keine Ausstiegsstrategie trotz steigender Gefahren*, GIGA Focus Nahost, 02, www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/nahost.
- Houston, Allison (2000), *Official Codebook for the International Conflict Management Dataset*, Christchurch, University of Canterbury.
- Laub, Zachary (2015), *Yemen in Crisis*, Council on Foreign Relations, www.cfr.org/yemen/yemen-crisis/p36488 (01. November 2016).
- Longley Alley, April (2016), *Can the Kuwait Peace Talks Break Yemen's Deadlock?*, International Crisis Group, www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/kuwait/can-kuwait-peace-talks-break-yemen-s-deadlock (01. November 2016).
- Salisbury, Peter (2016), *Yemen: Stemming the Rise of a Chaos State*, Chatham House, Middle East and North Africa Programme, www.chathamhouse.org/node/22725 (01. November 2016).
- Salisbury, Peter (2015), How Yemen's United Nations Mediation Could Avoid Failing Again (But Probably Won't), *Washington Post*, 26. Oktober 2015, www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/10/26/how-yemens-united-nations-mediation-could-avoid-failing-again-but-probably-wont/ (02. November 2016).
- Zyck, Steven A. (2014), *Mediating Transition in Yemen: Achievements and Lessons*, New York, International Peace Institute.

Autor

Markus A. Kirchschlager ist Doktorand am GIGA Institut für Nahost-Studien. Er forscht zu Mediation in internationalen Konflikten mit besonderem Fokus auf regionalen Mustern oder Eigenschaften und Konfliktlösungsmechanismen von Regionalorganisationen.

markus.kirchschlager@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/kirchschlager

GIGA-Forschung zum Thema

Der GIGA Forschungsschwerpunkt 2 „Frieden und Sicherheit“ analysiert Friedens- und Konfliktprozesse in Afrika, Asien, Lateinamerika und dem Nahen Osten und untersucht internationale Gewalt- und Sicherheitsdynamiken. In diesem Rahmen beschäftigt sich das Forschungsteam „Interventionen und Sicherheit“ mit dem Einfluss externer Akteure auf Frieden und Konflikte sowie den Auswirkungen ihrer Interventionen auf der lokalen, nationalen, regionalen und internationalen Ebene. Der GIGA Forschungsschwerpunkt 4 „Macht und Ideen“ untersucht, wie Machtverhältnisse und politische Vorstellungen das lokale, nationale, regionale und internationale Handeln von Regierungen und andere Akteuren beeinflussen.

GIGA-Publikationen zum Thema

Haaß, Felix, und Martin Ottmann (2015), *Buying Peace? The Political Economy of Power-Sharing*, GIGA Focus International Edition, 09, www.giga-hamburg.de/de/publication/buying-peace-the-political-economy-of-power-sharing.

Heibach, Jens (2017, im Erscheinen), *Saudi-Arabiens Krieg im Jemen: keine Ausstiegsstrategie trotz steigender Gefahren*, GIGA Focus Nahost, 02, www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/nahost.

Fürtig, Henner (2015) *The Nuclear Agreement with Iran: Successful Settling of an International Crisis*, GIGA Focus International Edition, 06, www.giga-hamburg.de/de/publication/the-nuclear-agreement-with-iran-successful-settling-of-an-international-crisis.

Strasheim, Julia, (2014) *Interim Governments: Short-Lived Institutions for Long-Lasting Peace*, GIGA Focus International Edition, 09, www.giga-hamburg.de/de/publication/interim-governments-short-lived-institutions-for-long-lasting-peace.

Ansorg, Nadine, und Felix Haaß (2013) *Multilaterale Friedenssicherung in Afrika*, GIGA Focus Afrika, 06, www.giga-hamburg.de/de/publication/multilaterale-friedenssicherung-in-afrika.

Kurtenbach, Sabine, und Philipp Lutscher (2015) *Kolumbien – den Frieden gewinnen*, GIGA Focus Lateinamerika, 06, www.giga-hamburg.de/de/publication/kolumbien-%E2%80%93-den-frieden-gewinnen.

Rosiny, Stephan, und Thomas Richter (2016) *Der Arabische Frühling: Missverständnisse und Perspektiven*, GIGA Focus Nahost, 04, www.giga-hamburg.de/de/publikation/der-arabische-fruehling-missverstaendnisse-und-perspektiven.

Impressum



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Internet gelesen und heruntergeladen werden unter www.giga-hamburg.de/giga-focus und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.

Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Der GIGA Focus wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Dr. Sabine Kurtenbach

Redaktion GIGA Focus Nahost: Prof. Henner Fürtig

Lektorat: Dr. Silvia Bücke

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

giga-focus@giga-hamburg.de

G I G A
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien